

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI

Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence

Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

TITULO: DESCENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL: EL CASO DE LA MESA LOCAL DE POLÍTICAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE LORETO (SANTIAGO DEL ESTERO), 2004/2005.

Autora: Erika Fernanda Lencina

Pertenencia institucional: Centro de Historia Argentina y Americana, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET). Licenciada en Ciencia Política y doctoranda en Ciencias Sociales.

e-mail: erikalencina@hotmail.com

1- Resumen:

El cambio estructural dado en los noventa, impactó en distintas direcciones: transferencia hacia arriba (acuerdos regionales); hacia abajo, provincias y territorios locales (descentralización de funciones); y una delegación horizontal que implicó ceder roles a grupos u organizaciones de la sociedad civil que interactuaban con el Estado. La participación pública, pasó a formar parte del discurso de los noventa, sobre todo en este nivel micro, como garante de “transparencia y control” en el proceso de elaboración y transferencias de programas y políticas sociales.

En el marco del Programa “Plan Social Santiago”, se constituyeron las Mesas Locales de Políticas Sociales, que fueron espacios multisectoriales conformados por representantes de organizaciones de los distintos sectores e intereses de la comunidad (representantes de organismos públicos: municipios vinculados con el trabajo de promoción y desarrollo social, escuelas, representantes de organizaciones sociales, representantes de desocupados etc.)

En este trabajo nos proponemos analizar las características que adquirió el proceso de descentralización, control y participación en el municipio de Loreto, a partir de la emergencia de la Mesa de Política Social Local en esa localidad, y a partir de la elaboración y ejecución de los programas descentralizados a través de ella. Para ello nos preguntamos sobre el papel desempeñado por los actores sociopolíticos que intervinieron en su formación y su funcionamiento. Para este fin, utilizaremos la combinación de diferentes fuentes como entrevistas

Sitio web: <http://territoriosposibles.fahce.unlp.edu.ar/>

La Plata, 17 al 20 de octubre de 2012. ISBN 978-950-34-0932-9

a informantes claves, análisis de documentación institucional, análisis de periódicos y fuentes secundarias.

Descentralización de funciones- Municipio- Espacios participativos

2- Introducción

En el siguiente trabajo nos proponemos analizar algunas de las características y particularidades que adquirió, en el municipio de Loreto (Santiago del Estero), el proceso de descentralización profundizado en los noventa. Entendemos al proceso de descentralización como, el pasaje de poder y atribuciones desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales (provincia, municipios, regiones). Este pasaje implica no solo la reducción del gobierno nacional sino también la transferencia de responsabilidades en la toma de decisiones hacia las unidades locales (Smulovitz y Clemente, 2004: 40).

Nos centraremos en la relación emergente entre el Estado municipal y la sociedad civil local en la continuación de este proceso en la década siguiente. Indagaremos la constitución de un espacio de consulta pública: la Mesa Local de Políticas Sociales, cuyo antecedente institucional fue el Consejo Consultivo Municipal (en adelante MLPS y CCM). Estos fueron promovidos desde el nivel nacional con la pretensión, al menos en el discurso, de que funcionaran como espacio de control de los planes y programas sociales que se descentralizarían hacia el nivel municipal.

Partimos de observar que, a pesar del marcado proceso de descentralización de funciones que se viene generando en el país hace ya varios años hacia las instancias municipales, y de éstas hacia la sociedad civil (a través de la promoción de espacios de control y participación que comentamos), o, se desintegran por ausencia de una asistencia técnica por parte del Estado (en cualquiera de sus niveles) o bien, es aprovechado como elemento de cooptación partidaria por quienes detentan el poder público.

Siguiendo a O'Donnell y Oszlak, (1982), organizamos el trabajo de la siguiente forma: en el punto número tres se desarrollan los aspectos conceptuales y el contexto histórico (nacional y provincial) para una mayor comprensión de los motivos que argumentan y justifican la descentralización de funciones hacia los espacios locales. Luego en el apartado cuatro, se estudian la "toma de posición por parte del Estado y por parte de otros actores sociales" que intervinieron en dicho proceso, y en los tres niveles de gobierno. En las reflexiones finales se sintetizan los principales aportes sobre las características que adquirió la descentralización de tareas y funciones

determinadas para los ámbitos de participación en los asuntos públicos de la municipalidad de Loreto (Santiago del Estero).

3- Contexto histórico

En los años noventa, la reforma neoliberal del Estado consistía en disminuir su acción interventora, sobre todo en los procesos económicos para permitir la entrada al mercado como un nuevo actor capaz de generar los precios ligados al crecimiento y la modernización (Forcinito y Tolón Estarellés, 2009). La estrategia del nuevo gobierno de Carlos Menem era desprenderse de parte del Estado, sobre todo de las empresas públicas. Para los grupos de mayor peso en el plano económico local significaría la apertura de nuevos mercados y la oportunidad de negociar espacios y actividades centrales de la economía del país (Azpiazu y Basualdo, 2004). La Reforma del Estado no fue planteada como una alternativa más frente a la crisis financiera de la región, sino como la única aceptada por los acreedores internacionales, al decir de Cavarozzi (1997), significó “el fin de la matriz estado céntrica” hacia el traspaso a un tipo de “mercado céntrico”. Dichas reformas exigían ser trasladadas a las Provincias y a los Municipios, proceso que no fue homogéneo sino que estuvo sujeto a las situaciones peculiares de cada Provincia, de acuerdo a su estructura socio económica. Frente a las eventuales reformas los riesgos de pérdidas de beneficios (achicamiento del Estado provincial) lograban atemorizar a más de un dirigente. “En el campo político, la distribución del acceso a los medios de participación política es desigual” (Bourdieu, 2001).

La manera de enfrentar la crisis que estaba viviendo la provincia era consiguiendo fondos de la nación. El 13 de diciembre de 1993 se sancionó la Ley N° 5.986 (denominada Ley “Ómnibus”). Esta ley consistía básicamente en la adhesión de la provincia a los lineamientos, leyes y decretos nacionales sobre reforma del Estado y emergencia económica. La norma estaba, pero la ayuda nunca llegó, generándose una ola de protestas por partes de los sectores que se oponían a esta ley de ajuste, lo que implicó un gran estallido social conocido como “el santiagueño” (16 y 17 de diciembre de 1993). Consecuentemente se produjo la Intervención Federal, concretando las políticas de reforma.

La intervención federal en la provincia concluyó en el año 1995, tras las elecciones durante ese año ganó Carlos Juárez en lo que sería su cuarto mandato. Lejos de parecer que la reforma cesaría, la misma se agudizó. Durante el gobierno de Juárez se acrecentaron las negociaciones

con los diferentes sectores, que solo tenían trato con el ejecutivo. Apoyado en la fuerte base clientelar que lo había sustentado durante cuarenta años de vida política, Carlos Juárez abrió el juego a los nuevos actores que seguirían apoyando su permanencia en el poder.

El cambio en la configuración de actores de la nueva escena económica, política y social de la provincia se da a partir del ingreso de los grupos económicos más fuertes en las decisiones políticas que repercuten en la dinámica provincial (Tenti, 2003 y 2005). El fuerte control en la gestión, los sueldos al día (aunque bajos), pocas deudas, fue otra de las peculiaridades del gobierno a la hora de resguardar su permanencia, además del apoyo nacional. “El proceso de reforma del estado nacional, contribuyó al fortalecimiento de los gobernadores como actores estratégicos de la política provincial” (Schnyder, 2009:45). Con la descentralización política y administrativa, se facultaba al Ejecutivo Provincial para iniciar el proceso en todas las áreas que se considerasen necesarias. Se propició con ello una serie de medidas -respecto a la delegación de facultades hacia los municipios- que quedaron trunca. “hay una dependencia que resulta de la coparticipación, y esta siempre se manejó en función de las buenas relaciones que se tengan con el gobierno de la provincia. Durante mucho tiempo había que hacer las cosas sin quejarse porque de lo contrario esta tenía una directa represalia sobre el dinero a coparticipar” (entrevista 1 a funcionario municipal de la época, agosto 2010)

Con los tres poderes copados, sin oposición, con algunos sectores críticos y sindicales cooptados[1] y un estilo decisonal fuerte y centralizado, quedaba conformado el panorama económico, político e institucional de la provincia: librada a las antojadizas decisiones e intereses de algunos grupos. “se ha caído en un fuerte verticalismo y únicamente se permitía que se mueva en torno al municipio y al poder a aquella gente que acompañaba electoralmente. O sea que se han cerrado las puertas a la participación, no le han dado importancia, no le han dado valor, servías sólo si servías a la causa, sino no tenías un lugar dentro del gobierno municipal” (entrevista 2 a funcionario municipal de la época, julio 2012).

Los mandatos juaristas se extendieron hasta el 2004, periodo en el que se interviene nuevamente la provincia, por una serie de hechos delictivos que marcaron la deficiencia de la justicia frente a la hegemonía política y económica de ciertos grupos dominantes[2]. Luego de un año de mandato la intervención federal (2004-2005) se llamó a elecciones con el fin de restablecer la normalidad institucional, quedando electo el actual gobernador de la provincia Gerardo Zamora, representante del frente cívico (UCR, PJ y algunos sectores independientes).

4- Actores sociales y políticos intervinientes en la emergencia de la MLPS

El municipio de Loreto se caracteriza por poseer autonomía política, o sea la capacidad de elegir

sus autoridades, más no institucional, ya que no posee a facultad de establecer sus propias normas (carta orgánica municipal). Ésta dimensión es una facultad exclusiva de los municipios de primera categoría, quedando así (los de segunda y tercera) sometidos a la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). Estructura que continúa en la actualidad, dejándole un margen reducido para la acción de las gestiones.

“yo creo que hay una legislación vieja que hay que modificarla hay que cambiarla, se le tiene que dar un mayor poder de decisión a los municipios, porque los municipios son autónomos en la letra fría de la constitución y nada más, pero en la práctica todos estos gobiernos autoritarios han convertido a los municipios en satélites del poder central para poder manejarlos políticamente” (entrevista 3 a funcionario municipal de la época, julio 2012).

Sin embargo, observamos para el caso que aunque no haya medidas institucionalizadas de consulta pública o lo que se denomina mecanismo de participación ciudadana (referéndum, revocatoria, incitativa popular etc.), la descentralización de los programas sociales lograron que la consulta hacia los diversos sectores de la sociedad civil se extendieran mas allá de los que se contempla en la LOM. De todas maneras, para que un espacio de consulta se institucionalice en el municipio debía de experimentar una constancia, al menos en el tiempo que garantice su legitimidad.

Para entender los elementos de su conformación, mencionamos como antecedente inmediato al CCM, que fue un espacio creado luego de la crisis 2001, durante el gobierno provisorio de Eduardo Duhalde, quien instaló en todo el territorio lo que se llamo “Planes Jefes y Jefas de Hogar” (PJyJH), política que se extendió -con cambios notorios- en la gestión de Néstor Kirchner.

A partir del 2003, los subsidios distribuidos estaban orientados hacia una mirada asociativista, vinculados a emprendimientos productivos con el fin primario de reducir los PJyJH, e “incorporar a la población beneficiaria, al sistema formal de trabajo”. Se estableció que la diferencia entre ambos planes “radica en cómo sus beneficiarios generan el ingreso”, la modalidad de los PJyJH era considerada pasiva, mientras que los nuevos lineamientos productivos implicarían, “la activación de la cultura del trabajo” con posibilidades de reconstruir capacidades e identidades desde abajo (Kirchner A., 2003).

En sus primeros años de gestión, el gobierno nacional pretendía -al menos en el discurso- mejorar los ingresos de las familias beneficiadas por un PJyJH. Para ellos se comenzó

promoviendo la creación de proyectos productivos, asociativos y comunitarios, con un objetivo aun más pretensioso: consolidar espacios de concertación entre el Estado (en sus tres niveles) y la sociedad civil (creación de consejos consultivos o mesas locales de políticas sociales), para el diseño y ejecución de políticas sociales que tuvieran en cuenta las particularidades locales y regionales.

Esto se haría posible a través de una efectiva descentralización en el control de las nuevas políticas públicas, donde el municipio jugaría un papel central, sobre todo porque pasó a considerarse el organismo “garante” (tanto financiera como técnicamente) de estos programas.

Este fue el marco institucional en el que se insertó la provincia al finalizar los mandatos juaristas. Nuevamente, en esta oportunidad, Santiago del Estero pasó a constituirse en un terreno fértil sujeto a experimentos, que de tornarse exitosos, serían embanderados con el sello nacional y las “bondades” del nuevo modelo de gestión. Con la caída de juarismo y la llegada de la intervención federal de Pablo Lanusse (2004), se abrieron diversos espacios de participación a las organizaciones de la Sociedad civil.

El equipo técnico de la intervención se instaló en la provincia con su lema “Santiago cambia con vos, intervención federal” y cuyas áreas neurálgicas serían el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, a través Subsecretaría de Desarrollo Social y la Dirección de Economía Social. Este ministerio representó, por años, el espacio por excelencia del manejo discrecional de los recursos con fines clientelísticos y la prebendarios.

Con una fuerte línea de trabajo, correspondiente y en concordancia directa con las autoridades de la Nación,[3] se descentralizó hacia la provincia a través de un marco normativo que lo respaldaba (decretos y convenios), las directrices del trabajo que venía realizándose desde la nación en aquel momento.

La fuerte retórica de la nueva gestión, tanto nacional como el equipo de la intervención, estaba centrada en la cuestión del “desarrollo local y la economía social”. Con este fin, se conforma en primer lugar la Mesa Provincial de Políticas Sociales (Decreto N° 171/04) como una institución que “promueva, diseñe, ejecute y controle los programas que integran el Plan Social Santiago”,[4] con un presupuesto cercano al \$150.000.000 (Revista La Columna N° 584).

De esta mesa matriz, se desprenderían las mesas locales de políticas sociales cuyo principal objetivo era la descentralización de funciones y responsabilidades hacia los municipios y la sociedad civil local. Lo que se buscaba era que con el tiempo las MLPS se fusionaran con los CCM de los PjyJH, que generase un perfil más amplio en cuanto a funciones se refiere,

portadores de “transparencia y control” en el manejo de los nuevos programas y políticas sociales con pretensiones universalistas.

La promoción de las mesas se extendieron a todo el territorio de la provincia, con una amplia difusión propagandística que mostraba impetuosamente la diferencia entre el modelo anterior (neoliberal-juarista) y actual (gestión K-y el potencial candidato que formara parte de la “concertación”).

Cuando se crearon los CCM de los PJyJH, las tareas indicadas eran meramente consultivas: recomendar, monitorear, controlar, comunicar, informar, producir diagnósticos, organizar la acción. Por lo tanto a un Consejo Consultivo no le correspondía el rol de ejecutar planes y políticas sociales, su función era limitada (Entrevistas a consejeros miembros del CCM, 2006). Durante el gobierno de Kirchner, para diferenciarse de las gestiones anteriores, se buscó en la provincia y el municipio, la ampliación de la funciones en los espacios que ya estaban creados en el municipio, sea con el nombre de MLPS o CCM de Políticas Sociales. El objetivo, era el mismo: instalar la descentralización hacia la sociedad civil local y el municipio, la implementación de las políticas públicas contemplada dentro de una propuesta de desarrollo local.

“Estos espacios no funcionan por falta de compromiso de ambas partes [en referencia al municipio y las organizaciones de la sociedad civil local, EFL]. De todos, a nadie le interesa saber cómo están trabajando, sí se cumple con lo que estaba pactado. En Loreto las organizaciones de la sociedad son básicamente de subsistencia, creo que están por el sólo hecho de figurar” (entrevista 4 a miembro ex miembro del CCM y MLPS, julio 2012).

“La indiferencia de las instituciones por la mala experiencia en todos éstos espacios multisectoriales que se intentaron instaurar en Loreto sin éxito, demuestra la clara ambición que tienen algunos de querer ocupar lugares y si no se les cedía esos lugares obstaculizaban el espacio participativo y generaban un descrédito generalizado de todas las demás instituciones que sí querían participar en ellos y trabajar por la gente” (entrevista 5 a ex integrante de CCM y MLPS, julio 2012).

Teniendo en cuenta el lugar estratégico que se le viene dando a la descentralización de los programas sociales y el requerimiento de participación a través de los espacios de control de la sociedad, observamos que a escala local éstos no poseían un lugar significativo. Dándose una convivencia de prácticas tradicionales, con marcadas dependencias financieras y decisionales del

nivel provincial (continuidades de las gestiones juaristas), con incipientes prácticas de descentralización funcional ligadas a los nuevos programas sociales.

La recepción y revalorización de la figura de la MLPS en el municipio, no alcanzó a concretarse en un segundo tramo. Las prácticas participativas de las organizaciones de la sociedad civil en este espacio concreto, quedó reducida a un mero acto administrativo y la MLPS vino con el equipo técnico y se fue con él.

5- Reflexiones finales

El pasaje claramente “pendular” de las políticas y programas sociales, están asociados a los distintos modelos de gestiones proyectados en el país hace más de dos décadas. Entre pruebas y errores, la descentralización de funciones hacia los espacios locales y de estos hacia su sociedad civil, es un elemento ya instalado.

Consideramos que la institucionalización de prácticas de descentralización, son insuficientes para conseguir espacios más amplios de participación y control en este nivel. Existe en el municipio un bajo grado de incidencia de la sociedad civil sobre los programas y políticas que se descentralizaron, ligado fundamentalmente a la deficiente capacidad operatoria por la creación de numerosos espacios y programas sin formación del recurso humano. La responsabilidad y carga que conllevaban estos espacios sin el mínimo de los recursos para su funcionamiento (papeles, viajes, promociones, capacitaciones, asistencia técnica), fueron deslegitimando sus objetivos primigenios.

Sumado a ello, las prácticas centralistas que se da entre la provincia y municipio, se trasladan también hacia el interior de la gestión municipal, donde el gobierno local tiene un fuerte sesgo ejecutivo y personalista (monopolio en el diseño de ciertas políticas públicas). Las nuevas competencias institucionales que pudieron haber adquirido tanto la MLPS como el CCM como monitor y contralor de programas sociales, no fueron suficientes para ampliar y hacer efectiva la participación social.

Las novedosas experiencias en materia de descentralización aumentaron las capacidades institucionales por un lado, y por el otro, acrecentaron el poder y el monopolio en la gestión y figura del intendente, que no hace otra cosa que reproducir las prácticas de las cuales es objeto él mismo, al recibir programas sociales de los niveles nacionales o provinciales absolutamente predeterminados.

6- Bibliografía

- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (2004) "Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y los impactos estructurales". En: PETRAS, James y Henry Veltmeyer, comp, Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina. Buenos Aires, Prometeo.
- Bourdieu, Pierre (2001) "El campo político: con una presentación sobre intervenciones políticas de Pierre Bourdieu por Franck Poupeau y Nicolás Caron" Plural Editores.
- Cavarozzi, Marcelo (1991): "Mas allá de las transiciones de la democracia en América Latina" en Revista de Estudios Políticos (Madrid) 1991.
- Clemente, Adriana y Smulovitz, Catalina (2004) "*Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*", en IIED, América Latina publicaciones.
- Forcinito, Karina y Tolón Esterelles, Gaspar (2009). Reestructuración neoliberal y después...1983-2008: 25 años de economía argentina. Los Polvorines, UNGS.
- Kirchner, Alicia (2003) en "Combatiendo a la pobreza junto a la Sociedad Civil". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración pública. Panamá. Octubre del 2003. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047502.pdf>
- O'Donnell, G. y OSZLAK, O. (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" Revista Venezolana de desarrollo administrativo N° 1, Caracas.
- Saltalamacchia y Silveti, (2009) "El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del Juarismo" compiladora Silveti, María Isabel. 1° edición SECyT. Universidad Nacional de Santiago del Estero, 2009.
- Schnyder, María Celeste (2009) en "El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del Juarismo" compiladora Silveti, María Isabel. 1° edición SECyT. Universidad Nacional de Santiago del Estero, 2009.
- Tenti, María Mercedes (2003), "La gestión política de la reforma del Estado santiagueño en los noventa", en Política y Gestión. Volumen 6. Edición Homo Sapiens.

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI

Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence

Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

-Tenti, María Mercedes (2005): "La Reforma del Estado santiagueño. La Gestión política en los 90" (Santiago del Estero, UCSE).

[1] Salvo el sector de los docentes, grupos de profesionales y la iglesia católica.

[2] El caso conocido como "El doble crimen de la Dársena" es el generador de una serie de protestas por parte de la sociedad ante la irregularidad y falta de transparencia en el proceso de resolución, marcando una parcialidad notoria frente a los que se conocen como "los hijos del poder" en Santiago del Estero. Véase Saltalamacchia y Silveti, 2009.

[3] El equipo técnico instalado en el territorio santiagueño durante la intervención federal del 2004, correspondía al bloque de confianza de la Ministra de Desarrollo Social de la Nación, Alicia Kirchner.

[4] Este plan consistía en cinco líneas de acción, que tenían como protagonistas al Estado y la sociedad civil en la ejecución de los programas: talleres familiares, talleres protegidos, animación comunitaria, emprendimientos productivos para jóvenes y microemprendimientos. Los montos variaban de acuerdo a la envergadura de la actividad, y eran considerados subsidios, salvo los microemprendimientos con una tasa mínima de interés.